

都 監 第 104 号
令和 2 年 2 月 20 日

都 城 市 長 様
都城市議会議長 様

都城市監査委員 新井 克美
都城市監査委員 上之園 誠
都城市監査委員 黒木 優一

定期監査の結果報告について

地方自治法第 199 条第 1 項及び第 4 項の規定により監査を実施しましたので、同条第 9 項の規定に基づき、その結果に関する報告を次のとおり提出します。

なお、当該監査の結果に基づき、又は当該監査の結果を参考として措置を講じたときは、地方自治法第 199 条第 12 項の規定により、その旨を通知してください。

目 次

	ページ
第1 監査の種類	1
第2 監査の範囲	1
第3 監査の内容及び着眼点	1
第4 監査の実施方法	1
第5 監査の実施期間等	1
第6 監査の結果及び意見	
1 補助金の交付及び確定事務について	2
2 行政財産の使用料又は占用料の減免について	3
3 行政手続の標準処理期間について	4
4 行政財産の目的外使用許可について	6
5 その他の事務処理について	7
第7 むすび	10

定期監査報告書

第1 監査の種類

地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第199条第1項及び第4項の規定に基づく定期監査

第2 監査の範囲

平成30年度及び令和元年度（監査日現在まで）の財務に関する事務の執行状況

第3 監査の内容及び着眼点

本年度の監査は、①補助金の交付及び確定事務、②業務委託の契約手続及び履行確認事務、③行政財産目的外使用の申請、許可及び使用料徴収等に関する公有財産管理事務、④公金（現金領収帳及び窓口現金管理）等の取扱事務について重点を置いた。

そして、これらの事務の執行が、都城市監査基準（平成29年度都監委訓令第1号）に基づき、①関係法令及び条例、規則等（以下「法令等」という。）に基づいているか、②3E（経済性、効率性、有効性）の観点を踏まえているか、③以前の指摘事項が改善されているか、等に着目して実施した。

第4 監査の実施方法

監査の方法は、あらかじめ提出を求めた財務関係諸帳簿等について、照合、調査及び確認の作業を経た後、実地調査を行い、必要に応じて関係職員からの説明を聴取する方法により、財務に関する事務処理等の適否について実施した。監査の実施は、抽出の方法（試査）によった。

第5 監査の実施期間等

監査は、平成31年4月2日から令和2年2月13日まで実施した。

監査の対象部局及び実地監査期間は、次のとおりである。

対象部局	実地監査期間
総務部	平成31年4月2日から令和元年5月27日まで
消防局	平成31年4月2日から令和元年5月27日まで
福祉部	令和元年9月5日から令和元年10月30日まで
農政部	令和元年9月5日から令和元年11月7日まで
市民生活部	令和元年10月24日から令和2年1月17日まで
会計課	令和元年10月24日から令和2年1月17日まで
山之口総合支所	令和元年12月3日から令和2年1月20日まで
高城総合支所	令和元年12月3日から令和2年1月20日まで

第6 監査の結果及び意見

監査の結果、自治法第199条第9項に基づく報告は、以下のとおりである。

1 補助金の交付及び確定事務について

(1) 補助金の交付及び確定事務に関する取扱い

補助金とは、市が公益上必要であると認めた事業又は事業を行う者に対して、反対給付を求めることなく金銭的給付を行うことにより、市が目的とする政策を間接的に実行しようとするものと解される。

自治法第232条の2は、「普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、寄附又は補助をすることができる」と規定している。

これを受けて、都城市補助金等交付規則（平成18年規則第64号。以下「補助金等交付規則」という。）及び補助金交付事務の手引き（平成30年4月版）が定められている。

そして、補助金の交付に関する具体的な手続については、それぞれ補助金交付要綱を定め、処理している。

(2) 監査の結果及び意見

ア 補助金の概算払

補助金は、補助金交付額が確定した後に交付するのが原則である（補助金等交付規則第14条の2第1項本文）。しかし、「補助金等の交付の目的を達成するため特に必要があると認めるときは、補助金等の概算払をすること」（補助金等交付規則第14条の2第1項ただし書）が認められており、この場合、補助事業等実績報告書に基づき「交付すべき補助金等の額を確定し、その旨を当該補助事業者等に補助金等確定通知書（様式第6号）により通知する」（同規則第14条本文）こととされている。

このように、概算払の補助金においては、市長は、当該補助事業の成果が補助金等の交付の決定の内容及びこれに付した条件に適合するか否か審査し、そして、「確定した額が既に交付した額を超えるときは確定した額に対する不足額を交付し、満たないときは期限を定めてその満たない額を返還させるものとする」（補助金等交付規則第14条の2第2項）とされている。

しかしながら、補助金を概算払で交付していたにもかかわらず、上記の規定に反し、補助金の額の確定をしておらず、補助金等確定通知書を発出していなかった事例が3件（危機管理課、農村整備課、山之口総合支所産業建設課）あった。

上記(1)に述べた補助金行政の趣旨に鑑み、概算払の補助金においては、補助事業の成果を精査するとともに、確定通知を行うことによって補助事業が完了するものであることに留意する必要がある。

イ 補助事業の事業内容変更

都城市地域活性化事業の採択及び補助金交付に関する要綱（平成 29 年度告示第 29 号）第 14 条は、「補助事業者は、地域活性化事業の内容の変更をしようとする場合は、あらかじめ、市長に都城市地域活性化事業補助金変更承認申請書（様式第 8 号）に次に掲げる書類を添えて提出し、その承認を受けなければならない。ただし、当該変更が交付申請書収支予算書の各収支予算額（補助金申請額を除く。）の 30 パーセント以内の増減である場合は、省略することができる」と規定している。

しかしながら、収支予算額の 30 パーセントを超える事業の変更（減額）があったにもかかわらず、変更の承認手続をしていなかった事例（中郷地区市民センター）があった。

本件事例は、年度途中で収支予算額の 30 パーセントを超える事業の変更が見込まれることについて、所管課が把握していたにもかかわらず、財務会計システムでの交付金額（概算払）変更ができないことを理由に、補助事業者に対し変更承認申請を求めず、実績報告書により精算を行っていたものである。

補助金の金額が大きく変更された場合には、その補助金を通じた市の政策目的の達成に支障を来すおそれがあることから、補助金等交付規則等に基づき適切に対処されたい。

2 行政財産の使用料又は占用料の減免について

（1）行政財産の使用料又は占用料の減免に関する取扱い

行政財産の使用料又は占用料の減免については、都城市使用料条例（平成 18 年条例第 100 号）等において、具体的事由を規定している。そして、これらの条例は、具体的な減免事由のほか、市長は「特別の理由（事由）」があると認めるときは使用料又は占用料の減免ができる旨を規定している。

（2）監査の結果及び意見

都城市都市公園以外の公園に関する条例（平成 22 年条例第 43 号）第 21 条第 4 項は、「市長は、第 1 項及び第 2 項に定める場合のほか、特別の理由があると認めるときは、使用料若しくは占用料を減額し、又は免除することができる」と規定している。

福祉団体は、「行政財産目的外使用許可」（正しくは、「公園施設設置許可」）を受け、平成 24 年度から公園内に自動販売機を設置している。そして、活動資金を確保したいとの理由により、使用料の一部免除（減額）の申請をし、所管課（高城総合支所産業建設課）はその旨の決定手続を行っていた。しかし、この一部免除の取扱いについて、都城市都市公園以外の公園に関する条例第 21 条第 4 項に規定する「特別の理由」に該当するか疑義がある。

ところで、使用料及び占用料の減免の法的性質は、「債権放棄」とされている。そして、市の保有する権利の放棄（債権放棄）は、法令又は条例で定める場合を除き、市議会の議決事項とされている（自治法第96条第1項第10号）。そうすると、条例で減免について定める際は、本来が市議会の議決事項である趣旨に照らし、減免事由はできる限り具体的に掲げる必要がある。

また、「特別の理由があると認めるとき」として市長に使用料等の減免を委任する内容は、一般的に、災害などの例外的・突発的・一時的な事由を想定しているものと解される。

本件事例は、当該福祉団体が地域（高城総合支所管内）唯一の福祉団体であり、地域福祉に対する貢献度と公益性が高いという理由が、「特別の理由」に合致するとして、市長決裁により、使用料の一部を継続して免除していたものである。

しかし、「特別の理由があると認めるとき」とは、前述のとおり、例外的・突発的・一時的な事由を想定したものであって、条例改正までの時間的余裕がない場合に適用されるものと解される。本件事例のように、恒常性・普遍性を有するものについて減免を承認する（債権放棄）のであれば、市民の代表者で構成される議会の議決（条例改正）を経るべきであって、「債権放棄の要件＝減免事由」を実質的に市長限りで追加・創設することは、市長裁量の逸脱との批判を受けるおそれがある。また、行政の公平性や手続の透明性の観点からも、特定の申請者に対して個別に減免を認めることは、そのような減免取扱いを知らない者との関係において問題があろう。

以上のことから、行政財産の使用料又は占用料の減免については、その基準の明確化について条例改正を含めて検討すべきである。

3 行政手続の標準処理期間について

(1) 行政手続の標準処理期間に関する取扱い

行政手続法（平成5年法律第88号）第6条は、「行政庁は、申請がその事務所に到達してから当該申請に対する処分をするまでに通常要すべき標準的な期間（……）を定めるように努めるとともに、これを定めたときは、これらの当該申請の提出先とされている機関の事務所における備付けその他の適当な方法により公にしておかなければならない」と規定している。また、都城市行政手続条例（平成18年条例第18号）第6条においても、同様のことを規定している。

したがって、法令に基づく行政処分については行政手続法により、また、条例に基づく行政処分については都城市行政手続条例により、それぞれ標準処理期間を定めることになる。これを受けて、制度主管課は、標準処理期間を設定した「審査基準整理票」を作成・公表している。

(2) 監査の結果及び意見

ア 標準処理期間を徒過した事例（処分留保）

都城市法定外公共物の管理に関する条例（平成 18 年条例第 217 号）第 6 条第 2 項は、「占用等の許可を受けた者（……）が、許可の期間満了後引き続き占用等をしようとするときは、期間の満了する日の 30 日前までに、更新の許可を受けなければならない」と規定している。

申請者は、許可期間満了日の 30 日前まで（平成 31 年 1 月 24 日）に申請書を提出したにもかかわらず、所管課（農村整備課）は、許可期間満了まで処理を留保し、許可期間満了日の翌日（同年 4 月 1 日）付けをもって更新の許可手続を行った。その結果、申請日から許可日まで、45 日（土日祝日を除く。）を要し、審査基準整理票で定めている標準処理期間（20 日）よりも大幅に遅れた処理となっていた。

本件事例は、所管課が歳入の会計年度所属区分についての誤った認識（平成 31 年度の更新許可に係る占用料については、同年度の歳入として調定・収納しなければならないとの誤解）のため、処理を留保し、平成 31 年度になってから処理を行った結果、標準処理期間を超えたものである。

地方自治法施行令（昭和 22 年政令第 16 号）第 142 条第 1 項第 2 号は、「随時の収入で、納入通知書又は納税の告知に関する文書（……）を発するものは、当該通知書等を発した日の属する年度」と規定している。仮に、本件事例を標準処理期間内に処理したのであれば、平成 30 年度の歳入として取り扱うべきものであった。

なお、同様の事例は、本件事例のほか 2 件（山之口総合支所産業建設課、高城総合支所産業建設課）あった。

イ 標準処理期間を徒過した事例（処分通知留保）

行政処分の成立・効力発生時期について、最高裁昭和 57 年 7 月 15 日判決は、「行政処分が行政処分として有効に成立したといえるためには、行政庁の内部において単なる意思決定の事実があるかあるいは右意思決定の内容を記載した書面が作成・用意されているのみでは足りず、右意思決定が何らかの形式で外部に表示されることが必要であり、名宛人である相手方の受領を要する行政処分の場合は、さらに右処分が相手方に告知され又は相手方に到達することすなわち相手方の了知しうべき状態におかれることによつてはじめてその相手方に対する効力を生ずるものというべきである」と判示している。

公園占用の更新許可（平成 31 年 4 月 1 日から 1 年間）において、申請者は、平成 31 年 2 月 22 日付けで申請したのに対し、所管課（山之口総合支所産業建設課）は、同年 2 月 27 日付けで許可の決定をし、許可書を作成したにもかかわらず、当該許可書の申請者への送付を同年 4 月 4 日まで留保していた。その結果、本件許可は 4 月 4 日以降に効力が生ずることとなり、申請日から許可書到達日まで、28 日（土日祝日を除く。）以上を要し、審査基準整

理票で定めている標準処理期間（14日）よりも大幅に遅れた処理となっていた。

本件事例は、所管課が早期に占用許可の事務処理を行ったものの、歳入の会計年度所属区分についての誤った認識（上記アに同じ。）のため、平成31年度の調定・収納となるよう、許可書の送付を平成31年度になってから行い、その結果、標準処理期間を超えたものである。

標準処理期間は、行政運営の適正化及び申請に係る事務の迅速処理を図るために設けるものであり、また、申請者に許認可等が行われる時期を明らかにするためのものである。したがって、所管課は、標準処理期間内での事務処理を遵守する必要がある。

ウ 公有財産の使用・占用更新許可手続

公有財産の使用・占用更新許可手続については、年度末に集中しており、また、その歳入の会計年度所属区分の取扱いが必ずしも明確とはいえない。したがって、制度主管課は、マニュアル等において、①当年度に次年度の期間に関する使用・占用を許可することが可能であること、②この場合に、次年度分の使用料・占用料を当年度の歳入として調定・収納することが可能であること、③これらの許可処分については、行政手続法及び都城市行政手続条例に基づく標準処理期間が適用されること、を明確にする必要がある。

4 行政財産の目的外使用許可について

（1）行政財産の目的外使用許可に関する取扱い

行政財産は、市において公用又は公共用に供する等の財産（自治法第238条第4項）であるから、原則として貸付け等を行うことができず（同法第238条の4第1項）、これに違反する行為は無効とされている（同条第6項）。ただし、行政財産は、その用途又は目的を妨げない限度においてその使用（目的外使用）を許可することができる（自治法第238条の4第7項）。

また、自治法第244条の2第1項は、市は、法律又は政令に特別の定めがあるものを除くほか、公の施設の設置及びその管理に関する事項について条例で定める旨を規定している。

本市では、これらの法令の規定を受けて、公の施設の設置及び管理に関する各種条例を定めている。

(2) 監査の結果及び意見

平成 17 年、旧高城町が、農事組合法人（旧高城町の指導協力の下で設立）に対し、行政財産である土地に、農機具格納庫（補助金を受けて建設した建物）の設置を目的として、行政財産目的外使用許可を行い、以後、毎年度、現在まで継続している。そして、許可に対する使用料は、条例に基づかない金額を算定（減額）し、徴収していた（高城総合支所産業建設課）。

本件事例については、平成 26 年度定期監査時にも指摘した。所管課は、行政財産を、十数年間、建物敷地として、目的外使用させていること及び使用料を減額していることについて、法令等に照らして市民が納得できる説明が求められよう。

5 その他の事務処理について

(1) 監査の結果

ア 消せるボールペンの使用

都城市財務規則（平成 18 年規則第 65 号）第 301 条は、「この規則の規定による帳票類の記載で証拠となる事項は、鉛筆その他その用具によりなされた表示が永続きしないもの又は容易に消すことができるものを使用してはならない」と規定している。

しかしながら、各帳票類の記載において、「消せるボールペン」を使用していた事例が散見された（総務課、情報政策課、危機管理課、消防局総務課、北消防署、福祉課、農政課、高城総合支所地域振興課）。その中には、時間外・休日・夜間勤務命令書において、命令事項欄の「命令時間」を実績欄の「勤務時間」に合致するように書き直していた事例があった。

帳票類の訂正等については、都城市財務規則第 299 条に規定されており、一般的に公文書の訂正についても、同様の方式によるべきものと考えられる。したがって、「消せるボールペン」を使用することは、正規の方式によらない訂正を行うものであり、当初から改ざんの意図をもっていたと疑われるおそれがある。

イ 公金の取扱い

都城市財務規則第 37 条第 1 項前段は、「現金出納員等は、納入義務者から現金（施行令第 156 条第 1 項に規定する証券を含む。以下「現金等」という。）を直接収納したときは、現金領収帳又は納入通知書の領収証書を納入義務者に交付し、特別の事情がある場合を除くほか、当日又は翌日に当該現金領収帳又は当該納入通知書にその現金等を添えて指定金融機関等に払い込まなければならない」と規定している。また、同規則第 37 条第 4 項は、「当日収納した現金は、特別の事情がある場合を除くほか、当日又は翌日に一括して納付書により指定金融機関等に払い込まなければならない」と規定している。

しかしながら、公金の取扱いにおいて、財務規則に基づかず、現金が遅れて指定金融機関等に払い込まれていた事例が散見された（沖水地区市民センター、志和池地区市民センター、中郷地区市民センター、山之口総合支所市民生活課）。

ウ 旅費の支給手続

都城市旅費支給条例施行規則（平成 18 年規則第 60 号）第 8 条第 2 項は、「陸路又は鉄道で旅行する 1 日行程の市外旅行及び市内旅行の命令等を受けた者の旅費については、その月分を翌月の 10 日までに旅行命令簿の写しをもって請求するものとする」と規定している。

しかしながら、旅費の支給において、旅行命令手続が行われていなかったにもかかわらず、旅費を支給していた事例（高城総合支所産業建設課）があった。

エ 備品の管理

都城市財務規則第 261 条第 1 項は、「物品は、常に良好な状態で使用又は処分することができるように保管しなければならない」と規定している。また、同規則第 271 条は、「課長又は学校長は、その性質又は形状によりやむを得ないものを除き、備品には一品ごとに番号を記入したラベルを貼り付ける等、市有備品であることを明らかにしておかなければならない」と規定している。

しかしながら、備品の管理において、財務規則に反し、備品の管理がされていない事例が散見された（総務課、管財課、消防局警防救急課、消防局予防課、消防局指令課、南消防署、保育課、コミュニティ文化課、会計課）。

オ その他

以上指摘したほか、軽微な過誤事例等については、別途、事務局長から総務部総務課長等に対して通知する。

(2) 内部統制について

ア 内部統制制度の創設（自治法の改正）

平成 29 年法律第 54 号による改正後の自治法（令和 2 年 4 月 1 日施行）第 150 条において、都道府県知事及び指定都市の市長は、内部統制に関する方針を定め、これに基づき必要な体制を整備することが義務付けられ（第 1 項）、また、その他の市町村長においても、内部統制に関する方針の策定及び体制の整備に努めることとされた（第 2 項）。

イ 内部統制に関する意見

上記（1）の事例については、いずれも基本的な事務処理に関する内容である。一般的に、事務処理は、決裁の過程で複数人による内容の審査が行われているのであるから、この過程で過誤事案は、発見され、是正されるべきものである。

ところで、内部統制とは、事務の適正な執行の確保のために講じる事前の対策のことである。行政は、法令等に基づき、あるいは、要綱・マニュアル等を踏まえて事務を執行しているのであるから、これらに基づいて処理していることは、実質的に内部統制を行っていることを意味する。

監査は、監査対象課の全ての財務事務を調査（精査）しているものではなく、抽出の方法により調査（試査）しているものであることから、上記（1）の事例等が相当数あるものと推察される。人間が処理することについては、「過誤」が「皆無」になることはあり得ない。しかし、「過誤」を減らすことは可能である。

市長は、上記自治法改正の趣旨を踏まえて、これまでの監査指摘事項等を有効活用し、より効果的な内部統制の仕組み作りをすることが求められよう。

第7 むすび

本年度の監査は、①補助金の交付及び確定事務、②業務委託の契約手続及び履行確認事務、③行政財産目的外使用の申請、許可及び使用料徴収等に関する公有財産管理事務、④公金（現金領収帳及び窓口現金管理）等の取扱事務について、重点的に実施した。

本年度の監査においては、これまで散見されていた「業務委託契約の履行確認」及び「行政財産目的外使用料等の算定」に関する指摘事項が減少した。これは、部課長会・予算執行等説明会等における、監査結果を踏まえた過誤事例の周知及び法令等に基づく適正な処理についての指導の効果が現れたものと考えられる。

また、本年度監査の期間中、「普通財産の貸付け」、「特殊勤務手当」及び「公用車の管理」の問題については、監査委員との議論を踏まえて、速やかに規則改正等の措置が講じられた。

監査委員監査は、行政事務が、法令等に基づいて執行されているか、経済性・効率性・有効性の観点を踏まえた内容となっているか、監査の指摘事項が改善されているか等について実施している。事務処理の過誤事案をただ単に指摘することが目的ではなく、国会で制定された法律若しくは市議会で制定された条例又はこれらに基づく政省令若しくは規則等に基づいた事務処理が励行されているかを検証し、その問題点を明らかにすることによって、今後の事務処理の適正及び改善に資することを目的として実施しているものである。

このような監査委員監査の目的を踏まえて、監査の結果を今後の事務処理に活用し、もって、市民サービスの向上に資することを望むものである。